

SOLICITA MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA DE PROHIBICIÓN DE INNOVAR. TUTELA URGENTE. HABILITACIÓN DE DÍAS Y HORAS. SOLICITA REMISIÓN INMEDIATA DE ACTUACIONES E INFORME. OFRECE CAUCIÓN JURATORIA. RESERVA CASO FEDERAL

EXCMA. CÁMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N.º 2 DE CONCEPCIÓN DEL URUGUAY:

ERNESTO OMAR ITTERMANN DI ZEO, abogado, inscripto en la Matrícula 9199, T.º I, F.º 250, C.A.E.R., letrado apoderado de **ASHIRA S.A.**, con patrocinio letrado del Dr. **ADRIAN ESTEBAN BARSANTI**, inscripto en la Matrícula 5463 Tomo I Folio 149, constituyendo domicilio legal en Ituzaingo 887 de la ciudad de Concordia y constituyendo domicilio electrónico en itternesto@hotmail.com y adrian.barsanti@barsanti.com.ar , respectivamente, en los autos caratulados **“ASHIRA, S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE CONCORDIA S/ MEDIDA CAUTELAR PROHIBICION DE INNOVAR (digital)” -EXPTE. N.º 5676/CU”**

, a V.E. respetuosamente nos presentamos y decimos:

I. PERSONERÍA

Que conforme surge de la primera copia de la **Escritura Pública N.º 168**, otorgada el 26 de agosto de 2026 ante la Escribana Paula Daniela Agoglia, titular del Registro Notarial N.º 1019 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya copia y legalización digital se acompañan, la firma **ASHIRA S.A.** me confirió poder especial administrativo y judicial para actuar en su nombre y representación en todo lo relacionado con la **Licitación Pública N.º 47/2026 — Expediente Compra Digital N.º 3401/2026 de la Municipalidad de Concordia**, incluyendo expresamente la

facultad de formular peticiones, observaciones, impugnaciones, recursos y promover las acciones administrativas y judiciales necesarias para la defensa de sus derechos e intereses.

II. LEGITIMACIÓN ACTIVA. INTERÉS JURÍDICO

La legitimación activa de **ASHIRA S.A.** se encuentra plenamente configurada a partir de su condición de **oferente admitido en la Licitación Pública N.º 47/2026**, de su concreta intervención en el procedimiento de selección, de la posición jurídica que adquirió como consecuencia de la admisión de su oferta y, especialmente, de la afectación directa que sobre dicha posición produjo el dictado del **Decreto N.º 854/2026**, mediante el cual se dispuso la adjudicación cuestionada.

Mi representada no comparece ante V.E. invocando un interés genérico en la legalidad de la actuación administrativa ni pretende ejercer una suerte de acción popular destinada a obtener un control abstracto sobre la actividad de la Municipalidad de Concordia (en adelante indistintamente “la Municipalidad”). Por el contrario, existe en el caso una **relación jurídica inmediata, concreta y diferenciada** entre ASHIRA S.A., el procedimiento licitatorio en el que participó, los actos administrativos dictados durante su sustanciación y, finalmente, la decisión de adjudicación cuya eficacia y ejecución se procura cautelarmente suspender.

ASHIRA S.A. participó legítimamente del procedimiento de selección convocado por la Municipalidad de Concordia, presentó su oferta en los términos establecidos por el Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Técnicas y obtuvo su **admisión por parte de la propia Administración**, quedando de ese modo incorporada al procedimiento competitivo y sometida, junto con los restantes

oferentes, al régimen de evaluación y comparación previsto por las reglas que la Administración estableció con carácter previo a la recepción de las ofertas.

Tal circunstancia resulta jurídicamente relevante. La participación en un procedimiento licitatorio no coloca al oferente en una situación de absoluta ajenidad frente a las decisiones posteriores de la Administración, sino que genera una **posición jurídica diferenciada y jurídicamente protegida**, integrada, entre otros aspectos, por el derecho a que el procedimiento se desarrolle con sujeción a las condiciones previamente establecidas, que las ofertas sean examinadas mediante criterios objetivos y predeterminados, que la evaluación resulte susceptible de adecuada comprobación y que la decisión final encuentre suficiente fundamento en los antecedentes efectivamente incorporados al procedimiento.

En consecuencia, cuando un oferente sostiene que la evaluación de las propuestas o la adjudicación final se apartaron de las reglas del procedimiento, desconocieron los criterios establecidos en el Pliego, carecieron de fundamentación suficiente, presentaron inconsistencias objetivas o no permiten reconstruir adecuadamente el razonamiento seguido para arribar a la decisión administrativa, **no formula una mera discrepancia comercial con el resultado de la licitación**, sino que invoca la afectación de una situación jurídica propia y concreta.

Precisamente eso es lo que acontece en autos.

El **Decreto N.º 854/2026** produjo respecto de ASHIRA S.A. un perjuicio jurídico actual y concreto, en tanto consolidó una decisión administrativa sobre la base de una evaluación cuya **legalidad, razonabilidad, fundamentación, trazabilidad y**

correspondencia con las reglas previamente establecidas en el Pliego han sido oportunamente cuestionadas por esta parte.

El acto administrativo que ha definido el procedimiento licitatorio en favor de otro oferente y que, de comenzar a ejecutarse y producir sus consecuencias jurídicas y materiales, puede tornar sustancialmente más gravosa —e incluso eventualmente ineficaz— la tutela jurisdiccional ulterior que corresponda.

La legitimación de mi representada deriva, entonces, de la existencia de un **interés jurídico propio, directo, actual y concreto en la regularidad del procedimiento de selección**, interés que resulta cualificado precisamente por su condición de oferente admitido y por haber sido directamente alcanzada por la decisión administrativa cuya legitimidad se controvierte.

Debe tenerse especialmente presente que, en los procedimientos de contratación administrativa, el respeto de las reglas que la propia Administración ha establecido no constituye una cuestión meramente formal o interna del procedimiento. El Pliego de Bases y Condiciones delimita las reglas conforme a las cuales los interesados concurren al procedimiento y configura el marco jurídico dentro del cual la Administración debe ejercer sus potestades de evaluación y selección. De allí que el oferente tenga un interés jurídicamente atendible en que esas reglas sean respetadas de manera uniforme y que la decisión final pueda ser reconstruida racionalmente a partir de los antecedentes y criterios que regían la contratación.

La Administración no puede establecer **ex ante** determinadas reglas para recibir y comparar las ofertas y luego, al momento de decidir, apartarse de ellas, introducir criterios no previstos, efectuar valoraciones carentes de adecuada

explicitación o adoptar una decisión cuya fundamentación no permita verificar la correspondencia entre los antecedentes del procedimiento y el resultado alcanzado.

La juridicidad de la contratación administrativa comprende precisamente la sujeción de la decisión de selección a las reglas que gobernaron el procedimiento y a los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa.

En este contexto, el interés de ASHIRA S.A. no se agota en la expectativa de obtener un beneficio económico derivado de una eventual adjudicación. Existe un interés jurídicamente tutelable en que **la competencia administrativa se desarrolle bajo condiciones de igualdad, objetividad, transparencia y sujeción a las reglas previamente fijadas**, pues sólo de ese modo la posibilidad de acceder a la contratación pública puede desenvolverse dentro de un procedimiento jurídicamente válido.

La diferencia es sustancial: mi representada no pretende que el órgano jurisdiccional le reconozca, sin más, un derecho subjetivo a la adjudicación, sino que solicita que se preserve la posibilidad de que la legalidad del procedimiento pueda ser efectivamente examinada **antes de que la ejecución del acto cuestionado produzca consecuencias de difícil o imposible reversión.**

Por ello, la pretensión cautelar tampoco supone requerir a V.E. que sustituya a la Administración en el ejercicio de sus competencias discrecionales o técnicas, ni que determine anticipadamente cuál de los oferentes debe resultar adjudicatario. La pretensión es sustancialmente diferente y jurídicamente más acotada: **preservar el statu quo y evitar que la ejecución del acto administrativo controvertido consolide una situación jurídica y material que pueda tornar ilusorio el control judicial posterior.**

La tutela cautelar solicitada **no busca anticipar la decisión de fondo; busca preservar su utilidad.** No pretende que el Poder Judicial administre la licitación, sino que asegure que, mientras se examina la juridicidad de la actuación administrativa, ésta no produzca efectos que hagan perder eficacia práctica al control judicial.

Existe así una relación de **causalidad jurídica directa** entre la situación de ASHIRA S.A., el acto administrativo cuya suspensión se solicita y el peligro que justifica la tutela precautoria: la adjudicación cuestionada incide directamente sobre la posición de mi representada; su eventual ejecución consolida progresivamente la situación creada por el acto; y esa consolidación puede comprometer la eficacia de la sentencia que finalmente resuelva la controversia.

La legitimación se encuentra, además, reforzada por el hecho de que ASHIRA S.A. **ha ejercido oportunamente las vías de impugnación en sede administrativa,** exteriorizando desde el propio procedimiento su disconformidad con los aspectos de la evaluación y adjudicación que considera lesivos de sus derechos e intereses jurídicamente protegidos. Ello demuestra que la pretensión judicial no constituye una reacción oportunista frente a un resultado desfavorable, sino la continuidad de una controversia que ya fue planteada dentro del propio procedimiento administrativo.

La exigencia de un interés directo y legítimo se encuentra, por tanto, ampliamente satisfecha: **ASHIRA S.A. es parte del procedimiento licitatorio, su oferta fue admitida, la decisión administrativa cuestionada incide directamente sobre su posición jurídica, el agravio se encuentra actualmente configurado y la tutela solicitada se encuentra dirigida precisamente a preservar la utilidad del control judicial de esa decisión.**

Debe agregarse que la propia normativa municipal contempla la posibilidad de que quienes acrediten un **interés directo o legítimo** cuestionen los actos dictados dentro del procedimiento, circunstancia que corrobora —desde el propio ordenamiento aplicable— la existencia de una esfera jurídica diferenciada de los oferentes frente a las decisiones administrativas que afectan su participación en el procedimiento de contratación.

No existe, por ello, ningún intento de transformar una expectativa comercial en un derecho subjetivo a la contratación. Lo que se pretende tutelar es una posición jurídica concreta derivada de la participación regular en un procedimiento administrativo competitivo y el derecho a que la decisión que pone fin a ese procedimiento sea adoptada y ejecutada dentro del marco de juridicidad que la propia Administración se impuso.

En definitiva, **la legitimación de ASHIRA S.A. no nace de una mera expectativa de resultar adjudicataria, sino de la afectación concreta de su posición jurídica como oferente admitido por un acto administrativo cuya legalidad se encuentra controvertida y cuya inmediata ejecución puede tornar ilusorio el control judicial solicitado.**

Existe, por consiguiente, una conexión inmediata entre el sujeto que solicita la tutela, el acto administrativo cuya suspensión se pretende y el perjuicio cuya prevención se procura, encontrándose plenamente configurado el **interés jurídico directo, actual y concreto** que habilita la intervención jurisdiccional solicitada.

III. OBJETO

Que, con carácter **urgente, autónomo y preventivo**, y en los términos de los arts. **27, 29, 30, 31 y 33 inc. c)** de la **Ley Provincial N.º 7.061**, vengo a solicitar el dictado de una **MEDIDA CAUTELAR DE PROHIBICIÓN DE INNOVAR** contra la **MUNICIPALIDAD DE CONCORDIA**, con domicilio en calle Bartolomé Mitre 76 de la ciudad de Concordia, Provincia de Entre Ríos, a fin de preservar el estado jurídico y material existente y, fundamentalmente, **asegurar que la revisión administrativa y el eventual control judicial de legalidad promovidos por mi mandante conserven utilidad y eficacia práctica.**

La medida se solicita respecto del procedimiento correspondiente a la **Licitación Pública N.º 47/2026**, del **Decreto N.º 854/2026** y de todos aquellos actos posteriores que tengan por objeto ejecutar, desarrollar, perfeccionar, ampliar o consolidar la contratación adjudicada a **VITSA SOLUCIONES AMBIENTALES S.A.** (en adelante indistintamente "**VITSA**").

En concreto, solicito que se ordene a la Municipalidad de Concordia **abstenerse de dictar, ejecutar, disponer, autorizar, instrumentar o consentir nuevos actos jurídicos o materiales que impliquen iniciar, continuar, desarrollar, ampliar, perfeccionar o consolidar la ejecución del contrato adjudicado mediante Decreto N.º 854/2026**, mientras se sustancia la revisión administrativa y/o jurisdiccional de la legalidad del procedimiento y de la decisión de adjudicación.

La medida deberá comprender, en particular, la obligación de la Municipalidad de abstenerse de:

- a) **imputar, reconocer, certificar, facturar o abonar bajo el nuevo contrato** prestaciones que VITSA SOLUCIONES AMBIENTALES S.A. se encuentre realizando actualmente en virtud de la contratación directa anterior;
- b) reconocer como actos de ejecución del contrato adjudicado mediante Decreto N.º 854/2026 prestaciones, servicios, recorridos, zonas, recursos, estructuras operativas o cualquier otra actividad que encuentre su causa jurídica en la contratación anterior;
- c) formalizar o instrumentar actos de **toma de posesión, inicio de servicios, transferencia operativa, entrega de instalaciones, afectación de bienes, asignación de recursos o cualquier otra actuación destinada a exteriorizar o consolidar la puesta en ejecución del nuevo vínculo contractual;**
- d) disponer modificaciones de recorridos, zonas, frecuencias, estructuras operativas o cualquier otra alteración del régimen de prestación que tenga como fundamento inmediato la nueva adjudicación;
- e) introducir **ampliaciones, modificaciones, prórrogas, renegociaciones, adicionales o cualquier otra alteración del objeto, alcance o condiciones económicas del contrato adjudicado,** cuando tales actos impliquen avanzar en su ejecución o consolidar sus efectos;
- f) realizar cualquier otro acto administrativo, contractual, material o de ejecución que, por su naturaleza o efectos, **produzca una modificación sustancial de la situación existente al momento de promoverse la presente tutela y torne más dificultosa, costosa o materialmente imposible la reversión de los efectos del Decreto N.º 854/2026,** en caso de que éste sea posteriormente dejado sin efecto.

La delimitación precedente no es meramente enunciativa. Se encuentra dirigida a evitar precisamente el riesgo que justifica la tutela precautoria: que, durante el tiempo necesariamente insumido por la sustanciación de las impugnaciones administrativas y del eventual proceso judicial, **la adjudicación cuestionada pase de ser un acto administrativo controvertido a constituirse en una relación contractual plenamente ejecutada y materialmente consolidada.**

IV. COMPETENCIA Y PROCEDENCIA DE LA TUTELA CAUTELAR AUTÓNOMA

La presente se encuentra comprendida en la competencia material y territorial de V.E. y resulta, asimismo, formal y sustancialmente procedente en el marco del régimen de tutela cautelar previsto por la **Ley Provincial N.º 7.061 – Código Procesal Administrativo de Entre Ríos**, aun cuando se encuentre actualmente pendiente de resolución el recurso administrativo interpuesto por mi representada contra el **Decreto N.º 854/2026**.

IV.1. Competencia material y territorial

La controversia sometida a consideración de V.E. reviste inequívoca naturaleza **contencioso-administrativa**, desde que tiene por objeto la tutela de una situación jurídica afectada por actos emanados de la **Municipalidad en ejercicio de función administrativa**, dictados dentro de un procedimiento de contratación pública.

En efecto, la cuestión no se origina en una relación jurídica privada entre particulares, sino en el ejercicio de potestades administrativas vinculadas con la formación de la voluntad contractual de un municipio, concretamente en el marco de

la **Licitación Pública N.º 47/2026** y del **Decreto N.º 854/2026**, mediante el cual se dispuso la adjudicación del procedimiento.

El art. 1 de la **Ley N.º 7.061** delimita el ámbito propio de la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de las acciones promovidas con motivo de la violación de derechos subjetivos o intereses legítimos regidos por leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, contratos, actos y demás disposiciones de carácter administrativo. La pretensión aquí deducida se encuentra directamente comprendida en ese ámbito, pues procura el control de juridicidad de actos administrativos dictados por la autoridad municipal en ejercicio de competencias propias y dentro de un procedimiento administrativo de selección y contratación.

La naturaleza administrativa de la controversia encuentra, además, respaldo en la jurisprudencia específica del fuero. En “**Municipalidad de Larroque c/ Organización Industrial Construcciones Sociedad Anónima (O.I.C.S.A.) – Acción de Lesividad s/ Competencia**”, Expte. N.º 1327/CU, la **Cámara en lo Contencioso Administrativo N.º 2** ha considerado que las controversias vinculadas con contrataciones públicas municipales ostentan, por principio, naturaleza administrativa, circunstancia que determina su sometimiento al régimen propio del fuero.

Desde el punto de vista territorial, corresponde la intervención de la **Cámara en lo Contencioso Administrativo N.º 2, con sede en Concepción del Uruguay**, cuya competencia comprende, entre otros, al **Departamento Concordia**, conforme surge del art. 53 bis de la **Ley Orgánica del Poder Judicial N.º 6.902**.

Existe, por consiguiente, una doble conexión suficiente y directa con la jurisdicción de V.E.: **por la materia**, porque se cuestionan actos administrativos

municipales dictados en el marco de una contratación pública; y **por el territorio**, porque tanto la autoridad emisora como el procedimiento, la prestación objeto de la contratación y los efectos principales de los actos cuestionados se encuentran vinculados con el Departamento Concordia.

No existe, por ello, desplazamiento hacia otro fuero ni hacia otra jurisdicción. La controversia se encuentra comprendida dentro del ámbito natural de actuación del fuero contencioso-administrativo provincial.

IV.2. Procedencia de la tutela cautelar autónoma aun antes de encontrarse expedita la vía judicial.

Precisada la competencia de V.E., corresponde señalar que la circunstancia de encontrarse actualmente pendiente de resolución el recurso administrativo interpuesto contra el **Decreto N.º 854/2026** no constituye un obstáculo para el dictado de la tutela solicitada. Por el contrario, **es precisamente una de las circunstancias que justifican su procedencia y urgencia.**

El régimen cautelar previsto por la **Ley N.º 7.061** contempla expresamente la posibilidad de requerir tutela precautoria aun antes de encontrarse habilitada la instancia judicial plena.

En particular, el **art. 27** autoriza a solicitar medidas precautorias “**en cualquier estado del juicio y aun antes de que se declare expedita la vía judicial**”, cuando ellas resulten necesarias para conservar la situación controvertida, preservar elementos relevantes o, especialmente, asegurar la futura y efectiva ejecución de la sentencia.

El legislador provincial ha previsto así expresamente una tutela cautelar **autónoma o anticipada respecto de la instancia judicial plena**, precisamente para aquellos supuestos en los cuales la demora inherente a la sustanciación de la vía administrativa o al cumplimiento de sus etapas procesales pueda producir un perjuicio grave o tornar ilusoria la protección jurisdiccional ulterior.

El **art. 29** establece los recaudos sustanciales de procedencia, imponiendo al administrado la acreditación sumaria del derecho invocado, de la posibilidad de grave perjuicio, pérdida o frustración del derecho y de la urgencia de la prevención requerida. A su vez, el **art. 30** contempla un régimen de sustanciación compatible con la naturaleza urgente de esta tutela y permite al Tribunal adecuar la medida a las circunstancias concretas del caso.

Finalmente, el **art. 33 inc. c)** contempla expresamente entre las medidas cautelares admisibles la **prohibición de contratar o innovar**, sin perjuicio de la facultad judicial de disponer aquellas otras medidas que resulten idóneas para asegurar provisionalmente el derecho discutido.

De este modo, la pretensión cautelar articulada no supone una excepción creada pretorianamente ni procura sustraerse de las reglas que gobiernan el procedimiento administrativo. Por el contrario, **constituye el ejercicio de una herramienta procesal expresamente prevista por el legislador provincial para evitar que el transcurso del tiempo torne ilusoria la tutela del derecho o interés legítimo comprometido.**

IV.3. La tutela cautelar no importa eludir la vía administrativa, sino preservar su eficacia

En el caso concreto, **ASHIRA S.A. ha ejercido las vías administrativas disponibles** y, con fecha **25 de septiembre de 2026**, interpuso tempestivamente recurso de revocatoria contra el Decreto N.º 854/2026.

La presente solicitud no pretende, por lo tanto, sustituir el procedimiento administrativo ni anticipar la instancia judicial ordinaria. Mucho menos procura que el órgano jurisdiccional prescinda del régimen de agotamiento de la vía administrativa cuando éste resulte exigible.

Lo que se procura es sustancialmente diferente: **evitar que, mientras la Administración se encuentra resolviendo el recurso oportunamente planteado, la ejecución progresiva del acto impugnado produzca una alteración de la realidad jurídica y material de tal magnitud que prive de eficacia al propio procedimiento recursivo y, eventualmente, al posterior control judicial.**

Existe aquí una diferencia sustancial entre **el agotamiento de la vía administrativa como requisito de habilitación de la pretensión principal** y la **tutela cautelar urgente destinada a preservar la utilidad de esa misma pretensión.**

La exigencia de transitar la instancia administrativa no puede razonablemente interpretarse como una autorización para que, durante ese lapso, el acto cuestionado produzca irreversiblemente todos sus efectos y genere una situación consumada que haga inútil el posterior pronunciamiento.

Precisamente para evitar esa contradicción, el legislador provincial habilitó expresamente la tutela cautelar **“aun antes de que se declare expedita la vía judicial”**.

En otras palabras, **la tutela cautelar no desplaza la vía administrativa: la protege de los efectos que el transcurso del tiempo podría producir sobre ella.**

IV.4. Particular urgencia derivada del estado de ejecución de la contratación

La necesidad de acudir a esta tutela adquiere especial intensidad en el presente caso debido a las características propias del procedimiento de contratación involucrado.

La Licitación Pública N.º 47/2026 no constituye un procedimiento cuya ejecución pueda permanecer estática durante el trámite de las impugnaciones. Por el contrario, el dictado del Decreto N.º 854/2026 abre una secuencia de actos jurídicos y materiales destinados a tornar operativa la adjudicación.

Cada uno de esos actos puede producir un grado adicional de consolidación de la situación controvertida: la emisión y notificación de la orden de compra, la integración de la garantía correspondiente, la instrumentación del vínculo contractual, el comienzo de las prestaciones bajo el nuevo título jurídico, la emisión de certificaciones, la facturación, los pagos, la asignación de recursos, las modificaciones operativas y la sucesiva ejecución de las obligaciones contractuales.

El transcurso del tiempo, por tanto, **no constituye aquí una circunstancia neutral.**

Por el contrario, cada acto de ejecución puede incrementar la complejidad jurídica, económica y material de una eventual reversión, comprometiendo

progresivamente la posibilidad de que una decisión administrativa o judicial favorable a ASHIRA S.A. produzca efectos reales y efectivos.

De allí que la medida cautelar deba ser adoptada **antes de que la secuencia de actos consecuentes transforme una adjudicación administrativa controvertida en una relación contractual plenamente ejecutada y materialmente consolidada.**

Esta circunstancia adquiere todavía mayor relevancia porque, como se ha desarrollado precedentemente, **VITSA ya se encuentra prestando actualmente el servicio de recolección de residuos en Concordia en virtud de una contratación directa anterior.** La existencia de esa estructura operativa preexistente permite que la nueva contratación pueda comenzar a desplegar efectos sin necesidad de una instalación material completamente nueva, tornando particularmente rápida la transición desde la situación actualmente existente hacia la ejecución del nuevo vínculo.

Por ello, la tutela solicitada tiene por finalidad impedir que esa continuidad material sea utilizada para **consolidar jurídicamente la nueva contratación antes de que pueda concluirse su revisión administrativa y, en su caso, judicial.**

IV.5. Antecedente jurisprudencial provincial sobre la procedencia de la prohibición de innovar

La procedencia de la tutela solicitada encuentra, además, respaldo en la jurisprudencia del fuero contencioso-administrativo provincial.

En **“Melini Alvarez, Agustina y otras c/ Municipalidad de Paraná y otro s/ Medida Cautelar Prohibición de Innovar”**, la **Cámara en lo Contencioso**

Administrativo N.º 1 admitió una medida de prohibición de innovar dirigida a impedir la consolidación de los efectos derivados de un procedimiento administrativo de selección que había sido objeto de cuestionamiento.

En dicho precedente, el Tribunal ponderó, entre otros extremos, la **verosimilitud del derecho invocado, el peligro de que la alteración de la situación existente tornara ineficaz o imposible la futura decisión, la consideración del interés general comprometido, la inexistencia de otra tutela igualmente eficaz y la autosuficiencia de la presentación cautelar.**

Los criterios allí considerados resultan particularmente pertinentes para el supuesto de autos, pues la pretensión de ASHIRA S.A. no procura obtener anticipadamente el reconocimiento de un derecho definitivo a la adjudicación, sino **preservar la situación necesaria para que el control de legalidad pueda desarrollarse sin que la ejecución del acto cuestionado genere hechos consumados que condicionen o tornen ineficaz la decisión final.**

En esa inteligencia, la prohibición de innovar aparece como una medida **instrumental, provisional, proporcional y reversible**, adecuada al objeto perseguido: impedir nuevas alteraciones de la situación jurídica controvertida hasta tanto pueda determinarse, con el grado de cognición propio de la instancia correspondiente, la legitimidad del procedimiento y del acto de adjudicación.

IV.6. La medida solicitada no importa un anticipo de la sentencia de fondo.

Resulta necesario efectuar una precisión adicional respecto del alcance de la tutela pretendida.

La medida solicitada no procura que V.E. resuelva en esta instancia la totalidad de las cuestiones sometidas a impugnación ni que sustituya a la autoridad administrativa en el ejercicio de las competencias que le son propias.

Tampoco se pretende que el Tribunal determine cuál de las ofertas debe ser finalmente seleccionada.

La cuestión que se somete a consideración cautelar es anterior y jurídicamente distinta: **si corresponde preservar temporalmente la situación existente para impedir que la Administración avance en la ejecución de una adjudicación cuya legalidad ha sido objetivamente cuestionada, hasta tanto pueda efectuarse el correspondiente control administrativo y judicial.**

La tutela cautelar, por su propia naturaleza, no requiere certeza definitiva acerca del derecho invocado. Exige la constatación provisoria de los presupuestos que justifican la protección urgente y, fundamentalmente, que la demora pueda frustrar la eficacia práctica de la decisión que finalmente corresponda adoptar.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha señalado reiteradamente que las medidas cautelares no requieren un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino solamente de su verosimilitud, y que la finalidad de este instituto consiste en evitar que durante el tiempo que insume el proceso se produzcan situaciones que tornen ilusoria la sentencia.

La presente cautelar se ubica exactamente dentro de esa finalidad.

No se pide una definición anticipada sobre la validez definitiva del Decreto N.º 854/2026. Se solicita que **ese debate pueda tener lugar en condiciones en las que la sentencia que finalmente se dicte conserve utilidad práctica.**

V. ANTECEDENTES RELEVANTES

1. La Licitación Pública N.º 47/2026

La Municipalidad de Concordia convocó la **Licitación Pública N.º 47/2026**, tramitada mediante Expediente Compra Digital N.º 3401/2026, destinada a la **contratación del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos de la ciudad de Concordia**, por un plazo inicial de cuatro años.

ASHIRA S.A. participó como oferente y presentó una propuesta económica por **\$289.034.000 mensuales**.

Del propio Decreto N.º 854/2026 surge que se presentaron seis ofertas y que, en cuanto interesa, **ASHIRA S.A. fue declarada admisible**, al cumplir con la documentación requerida por los arts. 8 y 11 del Pliego. VITSA también fue considerada admisible y ofertó \$268.000.000 mensuales; Bodegas y Viñedos Santa Elena S.R.L. cotizó \$267.700.000 mensuales.

La contratación adjudicada comprende un período de **cuatro años**, por un monto mensual inicial de **\$268.000.000**, totalizando **\$12.864.000.000** durante el período contractual inicial, sin considerar las actualizaciones previstas en el propio Pliego.

No nos encontramos, pues, frente a una controversia formal o de insignificante trascendencia. Se trata de la selección de quien prestará durante cuatro años un servicio

público esencial y administrará una contratación de magnitud económica extraordinaria, circunstancia que reclama especial rigor en materia de **objetividad, igualdad, transparencia, motivación y estricta observancia de las reglas de comparación previamente establecidas.**

1.1. VITSA ya presta actualmente el servicio: la ejecución del nuevo contrato puede producirse de manera inmediata

VITSA no comparece a esta licitación como una empresa que deba instalarse desde “cero”. Desde **marzo de 2026** presta el servicio de recolección en Concordia mediante una **contratación directa** celebrada en el marco de la denominada Emergencia Ambiental. El convenio suscripto el 19 de marzo de 2026 fijó un precio inicial de **\$250.000.000 mensuales**, una vigencia inicial de seis meses con previsión de prórroga y comprendió las ocho zonas operativas que luego constituyen el núcleo territorial de la Licitación Pública N.º 47/2026.¹

Ese antecedente importa aquí por dos razones objetivas. Primero, porque **VITSA ya dispone en Concordia de organización operativa, personal, vehículos, recorridos y conocimiento práctico del servicio.** Segundo, porque la continuidad entre la contratación directa y la nueva adjudicación permite que el Decreto N.º 854/2026 produzca efectos materiales sin una transición perceptible. **El plazo de**

¹ Convenio de Prestación de Servicios celebrado entre la Municipalidad de Concordia y VITSA SOLUCIONES AMBIENTALES S.A., 19/03/2026, cláusulas Sexta y Octava y Anexos I y II; Decreto Municipal N.º 245/2026, publicado en el Boletín Oficial Municipal N.º 3.718 del 21/04/2026. Sobre la prestación iniciada en marzo y su continuidad, conf. Libre Entre Ríos, 22/04/2026, “Vitsa en Concordia: polémico contrato de recolección de residuos”, y LT15 Concordia, 20/09/2026, “VITSA en Concordia: el fallo del STJER no cierra las dudas sobre la contratación”.

treinta días previsto en el Pliego para comenzar la prestación no ofrece, en este caso, una garantía temporal real: el adjudicatario ya se encuentra prestando.

1.2. La contratación directa anterior se encuentra formalmente sometida a controles externos.

No se pretende trasladar a esta cautelar ninguna conclusión penal ni afirmar responsabilidades que no han sido judicialmente determinadas. Pero tampoco puede ignorarse un hecho institucional objetivo: **la contratación directa previa con VITSA se encuentra bajo revisión del Tribunal de Cuentas de Entre Ríos en el Expediente SG N.º 695/2026**, actuación en cuyo marco se requirió al Municipio y al Concejo Deliberante documentación destinada a verificar la razonabilidad del precio y la regularidad del procedimiento; paralelamente, existe una denuncia penal que procura investigar ese trámite.²

La existencia de esos controles **no prueba por sí misma la ilegitimidad de la licitación posterior**. Sí impone un estándar reforzado de transparencia sobre una adjudicación de largo plazo otorgada a la misma empresa que ya ingresó al servicio por el mecanismo excepcional actualmente sometido a revisión. Justamente por eso resultaba esencial que la nueva selección fuese abierta, comprobable y enteramente trazable.

² Tribunal de Cuentas de Entre Ríos, actuación informada bajo Expte. SG N.º 695/2026, iniciada a partir de presentaciones de concejales de Concordia; Dictamen SG N.º 3615/26 de la Fiscalía de Cuentas N.º 2 y requerimientos de documentación del 28/08/2026. Conf. Diario Junio, 03/09/2026, “VITSA: el Tribunal de Cuentas pidió al Municipio toda la documentación, mientras la causa penal sigue sin novedades en Tribunales”; LT15 Concordia, 01/09/2026. La referencia a la denuncia penal se incorpora exclusivamente como antecedente institucional y no como prueba de responsabilidad.

2. Toma de vista y pedido inmediato de copias

Mediante Resolución N.º **5763/2026**, la Municipalidad dispuso una instancia de toma de vista de las ofertas. ASHIRA S.A. autorizó expresamente al suscripto para concurrir en su representación, lo que efectivamente ocurrió el **18 de agosto de 2026**. La autorización individualizó nombre, DNI, matrícula profesional, domicilio, correo electrónico y demás datos de contacto.

Concluida dicha instancia, y ante la imposibilidad práctica de analizar adecuadamente el voluminoso contenido de seis propuestas mediante su sola exhibición durante una franja horaria determinada, ese mismo **18 de agosto de 2026** se solicitó formalmente la obtención de copias, fotografías o reproducciones digitales, presentación registrada como **Expediente Externo N.º 1368194**.

Al día siguiente, **19 de agosto de 2026**, mediante **Expediente Externo N.º 1368270**, se reiteró el pedido, se explicó la imposibilidad material de efectuar un examen serio y comparativo en las condiciones impuestas y se solicitó que el plazo para formular observaciones fuese computado desde el efectivo acceso a las reproducciones requeridas.

La petición no perseguía obtener ventaja alguna sobre los demás oferentes. Procuraba contar con los instrumentos indispensables para efectuar el análisis comparativo que justificaba precisamente la instancia de vista y ejercer de manera real —no meramente formal— las facultades de control que corresponden a quien participa de un procedimiento competitivo de selección.

3. La negativa basada en la representación y la posterior ratificación

Por Resolución N.º **5826/2026**, de fecha 19 de agosto de 2026, el Departamento Ejecutivo rechazó la solicitud de copias con fundamento en que no se encontraba debidamente acreditada la representación invocada por el suscripto.

Sin embargo, **Francisco A. Lago, apoderado de ASHIRA S.A. y firmante de la oferta, ratificó expresamente, íntegra e incondicionalmente el 21 de agosto de 2026 todo lo actuado**, incluyendo la toma de vista, el pedido de copias formulado el día 18 y la presentación del día 19; pidió expresamente que se tuviera por subsanada toda eventual observación relativa a la representación y reiteró esa ratificación el 25 de agosto.

Debe advertirse una circunstancia temporal particularmente relevante: **la ratificación integral del 21 de agosto fue realizada antes de que la Resolución N.º 5826/2026 fuese formalmente notificada al suscripto el 24 de agosto de 2026.**

La propia Resolución N.º 6705/2026 reconoce la notificación del 24 de agosto y reconoce también que el posterior recurso del 31 de agosto fue deducido dentro del plazo legal.

Luego, el **26 de agosto de 2026**, ASHIRA S.A. otorgó al suscripto la Escritura Pública N.º 168 con facultades administrativas y judiciales específicas para intervenir en esta contratación.

Finalmente, el **31 de agosto de 2026**, mediante Expediente Externo N.º **1368555**, se interpuso formal recurso contra la Resolución N.º 5826/2026 y se reiteró el pedido de acceso, copias y plazo efectivo para formular las observaciones correspondientes.

4. Continuación de la evaluación mientras permanecía controvertido el acceso

Mientras permanecía pendiente la controversia sobre el acceso efectivo a los antecedentes y la posibilidad real de formular observaciones, la Administración continuó con la evaluación.

El Decreto N.º 854/2026 refiere la existencia de un primer dictamen de la Comisión Evaluadora; de los **Informes Técnicos Nros. 1 y 2 obrantes a fs. 271 y 272**; y de un nuevo dictamen de fecha **14 de septiembre de 2026**, obrante a fs. 276. Asimismo expresa que la Comisión Evaluadora, **“por mayoría de sus miembros”**, aconsejó adjudicar la contratación a VITSA por haber obtenido el mayor puntaje.

Estos antecedentes son decisivos. Deben permitir conocer la matriz efectivamente aplicada, los puntajes asignados a cada oferente, los fundamentos técnicos de esa puntuación, las operaciones realizadas y, dado que el propio Decreto refiere una decisión adoptada **por mayoría**, la existencia y contenido de eventuales votos disidentes.

ASHIRA S.A. no contó oportunamente con esos antecedentes antes de que la adjudicación fuera decidida.

La secuencia temporal es especialmente grave: el recurso contra la negativa de acceso fue interpuesto el **31/08/2026**; la Municipalidad adjudicó el **18/09/2026**; y recién el **21/09/2026** resolvió rechazar aquel recurso mediante Resolución N.º 6705/2026. **Primero concluyó la evaluación y adjudicó; después resolvió si el oferente tenía derecho a obtener la documentación necesaria para controlar esa**

evaluación. En esas condiciones, el remedio administrativo perdió utilidad práctica para incidir oportunamente en la formación de la decisión.

La contradicción se acentúa porque la contratación fue estructurada sobre soporte electrónico, con ofertas digitales y archivos encriptados, pero cuando ASHIRA requirió acceso efectivo y reproducciones digitales fue remitida reiteradamente a presentaciones formales por Mesa de Entradas. La modalidad podrá haber sido formalmente admisible; lo relevante a efectos cautelares es que, **en los hechos, convirtió el acceso a información digital ya existente en una barrera que impidió el control oportuno de la evaluación.**

5. Decreto N.º 854/2026. La valoración de la limpieza de microbasurales

El **18 de septiembre de 2026** se dictó el Decreto N.º **854/2026**, mediante el cual se aprobó el procedimiento y se adjudicó la contratación a VITSA.

El acto contiene una consideración de singular importancia.

Luego de consignar que la Comisión Evaluadora recomendó adjudicar a VITSA por haber obtenido el mayor puntaje, el propio Departamento Ejecutivo expresa que, **“más allá de no encontrarse expresamente establecido en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares”**, el compromiso de dicha firma respecto de la **limpieza de microbasurales** significaría un importante ahorro para la comunidad, razón por la cual entiende que dicha circunstancia **“debe ser valorada”**.

No se trata de una interpretación atribuida por esta parte. **Es el propio acto de adjudicación el que reconoce simultáneamente que la prestación no estaba expresamente establecida en el Pliego Particular y que, no obstante, debía ser valorada.**

La cuestión adquiere especial relevancia porque el Pliego había predeterminado una **matriz objetiva de CIEN (100) puntos**, distribuidos en **40 puntos para la oferta económica y 60 puntos para el factor técnico y operativo**.

Los sesenta puntos técnicos se subdividen en cuatro rubros de quince puntos cada uno: promedio de antigüedad de los camiones compactadores; camiones adicionales; experiencia previa; y Plan Operativo y de Contingencias.

Esta parte no desconoce que el propio Pliego admite la presentación de **mejoras técnicas, operativas, tecnológicas, ambientales o de gestión**. Precisamente por ello, el planteo no consiste en sostener que VITSA estuviera impedida de ofrecer una mejora.

El problema jurídico es otro.

Debe determinarse si, una vez conocidas las propuestas, esa mejora fue transformada por la Administración en un **criterio, subcriterio o factor adicional de adjudicación** no previamente incorporado a la matriz objetiva de cien puntos que gobernaba la comparación; si fue utilizada para alterar el resultado emergente de los parámetros prefijados; cuál fue su incidencia concreta; y si los restantes oferentes conocieron, al confeccionar sus ofertas, que esa prestación sería objeto de una ponderación determinante.

La Ordenanza N.º 34.698 establece categóricamente en su art. 66 que **en ningún caso pueden variarse las condiciones de la licitación**. Y el art. 70 de esa misma Ordenanza fija un orden de prelación particularmente revelador: primero la Ordenanza; luego el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales; después el

Pliego de Bases y Condiciones Particulares; recién posteriormente la oferta, el acto de adjudicación y finalmente el contrato u Orden de Compra.

De ello se sigue que el acto de adjudicación **no constituye una fuente apta para modificar ex post las reglas que lo condicionan.**

La doctrina especializada acompaña exactamente este razonamiento. Muratorio sostiene que los criterios de adjudicación deben encontrarse establecidos **previamente en los pliegos**, ser objetivos, transparentes y no aparecer después de la apertura mediante nuevas reglas, ponderaciones o subcriterios; y recuerda jurisprudencia según la cual, cuando el Pliego predetermina un sistema de puntajes con objetividad, imparcialidad y detalle, el margen de apreciación queda significativamente acotado y la adjudicación resulta condicionada por esos parámetros.³

La alternativa es sencilla y no admite una tercera explicación: o la valoración de la limpieza de microbasurales incidió en la adjudicación y entonces la Administración debe demostrar dónde estaba prevista, cómo fue puntuada y de qué modo fue aplicada en condiciones de igualdad a todos los oferentes; o no incidió en el resultado y entonces no puede ser utilizada como razón adicional para sostener la selección de VITSA. En ambos casos, **la falta de acceso a la matriz, planillas e informes impide actualmente verificar la legalidad del resultado.**

No se pretende que V.E. determine cautelarmente si esa circunstancia produce la nulidad de la adjudicación. Basta comprobar que existe una **cuestión seria y**

³ MURATORIO, Jorge I., “Los criterios de adjudicación de ofertas en la contratación pública”, La Ley, 22/06/2021, LA LEY 2021-D, pp. 31-41, apartado 10, “Objetividad de los criterios de adjudicación”; versión acompañada, p. 12.

objetivamente verificable de legalidad, cuyo esclarecimiento exige conocer la matriz, los informes técnicos, las planillas y el modo exacto en que fue ponderada la mejora invocada.

6. Diferencia económica e incidencia determinante de los 60 puntos técnicos

La necesidad de acceder a esos antecedentes se profundiza al aplicar la fórmula económica establecida por el propio Pliego:

Puntaje Económico = $40 \times (\text{Precio Mínimo Ofertado} / \text{Precio de la oferta evaluada})$.

Si, de acuerdo con lo que surge del Decreto, Bodegas y Viñedos Santa Elena S.R.L. integra finalmente el universo de ofertas válidas luego de las subsanaciones requeridas, su cotización de **\$267.700.000** constituye el precio mínimo computable.

Aplicada la fórmula, el resultado aproximado sería: Santa Elena, **40 puntos**; VITSA, **39,955 puntos**; ASHIRA, **37,048 puntos**.

La diferencia económica entre VITSA y ASHIRA sería, así, de aproximadamente **2,91 puntos sobre los 40 económicos disponibles**.

La adjudicación depende, por ende, decisivamente de la forma en que fueron asignados los **60 puntos técnicos**.

Precisamente por ello resulta indispensable conocer la matriz, las operaciones efectuadas, los Informes Técnicos Nros. 1 y 2, el dictamen de fs. 276, los antecedentes utilizados en cada uno de los cuatro rubros técnicos y los votos de quienes integraron la Comisión.

En contrataciones de esta complejidad, la objetividad exige que **cada parámetro y su incidencia relativa sean reconocibles y auditables**, y que las fórmulas o mecanismos utilizados sean claros, lógicos, razonables y fundados.⁴

Cuanto más decisivo es el componente técnico, mayor debe ser su trazabilidad. Aquí ocurrió lo inverso: la puntuación que definió el resultado quedó contenida en informes y planillas que no fueron oportunamente entregados al oferente; la Comisión decidió por mayoría; y el Decreto añadió una valoración sobre una prestación que el propio acto admite no estaba expresamente establecida en el Pliego Particular.

7. Nuevo pedido de vista luego de la adjudicación

Notificado electrónicamente el Decreto N.º 854/2026, ASHIRA S.A. reaccionó de inmediato.

El **21 de septiembre de 2026** solicitó formalmente **vista inmediata y copias digitales de todos los antecedentes determinantes de la adjudicación**, trámite registrado como **Expediente Externo N.º 1369281**.

Se individualizaron concretamente el expediente principal; los dictámenes de la Comisión Evaluadora; el cuadro comparativo; la matriz y planillas de puntajes; los Informes Técnicos Nros. 1 y 2; los antecedentes considerados para evaluar experiencia, equipamiento y Plan Operativo; la documentación de VITSA vinculada con microbasurales; las actas, votos y abstenciones de los integrantes de la Comisión; y la documentación concerniente al perfeccionamiento contractual.

⁴ MURATORIO, Jorge I., op. cit., apartado 11, “Fórmulas matemáticas y algoritmos”; versión acompañada, p. 13.

La Administración respondió por correo electrónico que la solicitud debía formularse nuevamente por escrito y mediante Mesa de Entradas, recaudo que fue cumplido ese mismo día.

La Ordenanza N.º 31.641 reconoce a la parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante la posibilidad de consultar el expediente durante todo su trámite; contempla mecanismos especiales para expedientes voluminosos; y regula expresamente la expedición de copias y testimonios.

No se desconoce la previsión especial del art. 45 de dicha Ordenanza, según la cual los funcionarios o empleados que intervengan en expedientes licitatorios deben abstenerse de dar informes a licitantes o terceros sobre el estudio de propuestas o pericias y de suministrar datos o referencias sobre ellas; la misma norma establece que las vistas y traslados en esos expedientes sólo serán dispuestos por el Departamento Ejecutivo. Pero ese precepto no describe lo ocurrido aquí: **ASHIRA no pretendió obtener información por fuera del procedimiento**, sino que formuló sucesivas peticiones formales ante la autoridad municipal, individualizando las actuaciones solicitadas y acreditando su representación.

Una regla destinada a preservar el procedimiento durante el estudio de las propuestas no puede convertirse, después de producida la evaluación y dictada la adjudicación, en una imposibilidad absoluta de conocer los fundamentos documentales de la decisión que se pretende recurrir.

A ello se suma el art. 13 de la Constitución de Entre Ríos, que reconoce expresamente el derecho al acceso informal y gratuito a información pública

completa, veraz, adecuada y oportuna que obre en poder, entre otros, de los municipios.

8. Recurso contra la adjudicación. Orden de Compra y proximidad de la ejecución

Ante la necesidad de preservar el plazo recursivo y aun sin haber obtenido la totalidad de los antecedentes solicitados, el **25 de septiembre de 2026** ASHIRA S.A. interpuso recurso de revocatoria contra el Decreto N.º 854/2026, registrado como **Expediente Externo N.º 1369454**, formulando expresa reserva de ampliar sus fundamentos una vez obtenida la documentación pendiente.

Allí se cuestionaron, entre otros extremos, la motivación de la adjudicación; la imposibilidad de controlar la asignación de puntajes; el empleo de un elemento que el propio acto reconoce como no expresamente establecido en el Pliego Particular; la necesidad de comprobar que todos los oferentes fueron evaluados bajo idéntica matriz; y la afectación de la defensa ocasionada por la falta de acceso oportuno a documentación determinante.

Mientras ese cuestionamiento permanece pendiente, la **Dirección de Compras y Suministros informó a esta parte que la Orden de Compra ya habría sido emitida y notificada a VITSA.**

Como dicha pieza no fue suministrada, esta parte desconoce la fecha y hora precisas de emisión y notificación; la acreditación de la garantía contractual; si medió rechazo dentro del plazo previsto; y cuáles fueron los actos posteriores cumplidos en ejecución de la contratación.

La cuestión es sustancial porque el art. 13 del Pliego establece que la notificación de la Orden de Compra produce el perfeccionamiento del contrato y el art. 16 fija un plazo máximo de **treinta días corridos desde esa notificación para comenzar la prestación.**

La normativa general municipal agrega, como ya se indicó, que ese perfeccionamiento se produce siempre que el adjudicatario haya integrado la garantía de cumplimiento o no rechace la Orden de Compra en el plazo del art. 69 de la Ordenanza N.º 34.698.

Existe, por tanto, un peligro actual y objetivamente verificable.

La secuencia posterior confirma el riesgo: mientras ASHIRA continuaba reclamando los documentos necesarios para controlar cómo había sido evaluada y mantenía pendiente su recurso contra la adjudicación, **la Administración siguió llevando el resultado hacia su ejecución mediante la emisión y notificación informadas de la Orden de Compra.**

VI. VEROSIMILITUD DEL DERECHO

La **verosimilitud del derecho** constituye uno de los presupuestos esenciales de la tutela cautelar solicitada. Su apreciación, sin embargo, no exige en esta etapa una demostración exhaustiva y definitiva de la ilegitimidad del acto administrativo cuestionado. Lo que corresponde verificar es la existencia de una **apariencia de buen derecho suficientemente seria, objetiva y jurídicamente fundada**, que justifique la preservación de la situación controvertida mientras se sustancia la revisión administrativa y, en su caso, judicial.

La cognición propia de esta instancia es necesariamente provisional y sumaria. La cuestión que debe resolver V.E. no consiste en determinar anticipadamente la nulidad definitiva del **Decreto N.º 854/2026**, ni en establecer cuál de los oferentes debió resultar adjudicatario, sino en determinar si los antecedentes actualmente disponibles permiten advertir **circunstancias objetivas susceptibles de comprometer la regularidad del procedimiento de selección y, por ello, justifican impedir que sus efectos continúen consolidándose mientras tales cuestiones son debidamente examinadas.**

En este sentido, el precedente **“Melini Alvarez”**, de la justicia contencioso-administrativa provincial, resulta particularmente ilustrativo. Allí se recordó que la prohibición de innovar exige ponderar, según las circunstancias del caso, la **verosimilitud del derecho, el peligro en la demora, los intereses generales comprometidos, la inexistencia de otra tutela igualmente eficaz y la autosuficiencia de la pretensión cautelar.** Se reconoció, asimismo, la idoneidad de esta herramienta cuando procura impedir que la ejecución sucesiva de actos administrativos **cristalice o torne de difícil reversión el resultado de un procedimiento cuya regularidad se encuentra controvertida.**

Los recaudos señalados concurren en el presente caso con particular intensidad.

No existe aquí una mera discrepancia subjetiva de ASHIRA S.A. con el resultado de la licitación ni la pretensión de revisar judicialmente el mérito empresario de la oferta seleccionada. Existe, en cambio, una **secuencia objetiva de circunstancias documentadas que incide directamente sobre las condiciones en**

que se desarrolló la evaluación y sobre la posibilidad efectiva de controlar cómo se arribó al resultado de la adjudicación.

ASHIRA S.A. fue declarada oferente admisible; solicitó oportunamente el acceso a los antecedentes; la posibilidad de obtener copias fue inicialmente rechazada con fundamento en una cuestión formal que posteriormente fue ratificada y subsanada; el recurso deducido contra dicha decisión se encontraba pendiente cuando se produjo la adjudicación; la Comisión Evaluadora adoptó su recomendación por mayoría; los antecedentes necesarios para reconstruir la puntuación asignada a cada oferente no fueron oportunamente puestos a disposición de esta parte; el componente técnico tuvo una incidencia determinante en el resultado; y, finalmente, el propio Decreto N.º 854/2026 incorporó en su fundamentación una consideración respecto de una prestación que reconoce como **no expresamente prevista en el Pliego Particular**, pero que, no obstante ello, afirma que debía ser valorada.

Estas circunstancias, consideradas en conjunto y no de manera fragmentaria, comprometen prima facie principios y garantías esenciales del procedimiento administrativo de selección: **derecho de defensa, igualdad entre oferentes, transparencia, objetividad, previsibilidad de las reglas de evaluación, motivación suficiente y sujeción de la Administración al Pliego que rigió la licitación.**

La Administración dispone, naturalmente, de facultades técnicas para evaluar las ofertas y seleccionar aquella que, conforme a las reglas de la contratación, resulte más conveniente. Pero la existencia de un componente técnico o discrecional **no sustrae la decisión del control de juridicidad**. La discrecionalidad administrativa no equivale a inmunidad frente al control judicial, y la apreciación técnica no dispensa a

la Administración de exteriorizar los antecedentes, criterios y razones que permitan verificar que la decisión fue adoptada dentro del marco jurídico que regía el procedimiento.

En otras palabras, **la Administración puede decidir; pero debe poder demostrar jurídicamente cómo llegó a decidir.**

VI. 1. Derecho de defensa y acceso efectivo a los antecedentes del procedimiento.

Uno de los aspectos que contribuyen de manera significativa a configurar la verosimilitud invocada se encuentra vinculado con el **acceso efectivo a los antecedentes que sirvieron de fundamento para la evaluación y adjudicación.**

No puede equipararse la mera posibilidad material de una exhibición física y temporal de documentación voluminosa con el acceso efectivo y útil que requiere el ejercicio del derecho de defensa frente a una decisión administrativa compleja.

En el caso intervinieron **seis oferentes**, con documentación societaria, económica, financiera y técnica, antecedentes empresariales, planes operativos, información relativa a equipamiento, dictámenes de la Comisión Evaluadora, informes técnicos especializados y una matriz de evaluación de **cien puntos**, de los cuales **sesenta correspondían al componente técnico.**

En esas condiciones, el conocimiento efectivo de los antecedentes no constituye una cuestión meramente instrumental. Es la condición necesaria para poder **examinar, comparar, verificar y eventualmente controvertir** las razones concretas que determinaron la posición obtenida por cada oferente.

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos reconoce en su art. 13 el acceso a la información y garantiza, en su art. 65, la **tutela judicial continua y efectiva, la inviolabilidad de la defensa en todo procedimiento administrativo o judicial, el principio de legalidad, la interdicción de la arbitrariedad y el deber de motivación suficiente de los actos administrativos.**

Estas garantías no pueden ser entendidas como exigencias meramente formales. El derecho de defensa requiere una posibilidad **real y efectiva** de conocer los antecedentes sobre los cuales se sustenta la decisión que afecta la situación jurídica del administrado.

De allí que, cuando una adjudicación depende sustancialmente de una evaluación técnica compleja y los documentos que permiten reconstruir esa evaluación no se encuentran oportunamente disponibles para el oferente afectado, se genera una situación que excede una mera dificultad práctica: **se compromete la posibilidad misma de ejercer un control contradictorio sobre la decisión administrativa.**

Sin acceso suficiente a los antecedentes que explican la puntuación asignada, la facultad de observar, impugnar y recurrir corre el riesgo de quedar reducida a una posibilidad meramente nominal.

VI. 2. Igualdad entre oferentes, transparencia, objetividad y sujeción al Pliego

La segunda fuente relevante de verosimilitud reside en la posible afectación de las reglas objetivas que gobernaron la comparación de las ofertas.

El **Pliego de Bases y Condiciones** constituye la regla previamente conocida por todos los participantes. Es el instrumento mediante el cual la Administración determina, antes de conocer las ofertas, las condiciones de la competencia, los requisitos de admisibilidad y los criterios conforme a los cuales habrá de realizarse la evaluación comparativa.

Por ello, la Administración no puede establecer determinadas reglas **ex ante**, recibir ofertas elaboradas sobre la base de esas reglas y, una vez conocidas las propuestas, introducir o asignar relevancia decisiva a un parámetro que no hubiera sido previamente establecido, en la medida en que ello pueda alterar las condiciones de la competencia.

No se trata de negar a la Administración toda posibilidad de efectuar apreciaciones técnicas. Se trata de una cuestión diferente y anterior: **los criterios con base en los cuales esas apreciaciones producirán consecuencias comparativas entre los oferentes deben ser cognoscibles y estar determinados antes de que la competencia tenga lugar.**

En esta dirección, el **art. 66 de la Ordenanza N.º 34.698** impide variar las condiciones de la licitación, mientras que el **art. 70** establece la posición jerárquica del Pliego Particular respecto de la oferta y del acto de adjudicación.

La doctrina especializada ha desarrollado este principio señalando que el Pliego, considerado en su integridad, constituye la **“ley de la licitación y del contrato”**, en cuanto determina el objeto de la contratación y establece el marco de derechos y obligaciones al que quedan sujetos la Administración, los oferentes y, posteriormente, el adjudicatario.

Del mismo modo, la doctrina relativa a los criterios de adjudicación destaca que éstos deben encontrarse **predeterminados en los pliegos** y no pueden aparecer posteriormente bajo la forma de nuevos criterios, ponderaciones o subcriterios capaces de modificar la comparación originalmente prevista. La finalidad de esta exigencia es precisamente asegurar que la evaluación sea **objetiva, imparcial, transparente y susceptible de control**.

En el caso, el propio **Decreto N.º 854/2026** reconoce que la limpieza de microbasurales no se encontraba expresamente establecida en el Pliego Particular y, pese a ello, sostiene que el compromiso asumido por VITSA respecto de dicha prestación **debía ser valorado**.

La relevancia jurídica de esta circunstancia no reside en afirmar, en esta etapa cautelar, que la sola consideración de dicho elemento determine necesariamente la nulidad de la adjudicación. La cuestión es otra: **el propio acto administrativo reconoce la existencia de un elemento de valoración que no aparece expresamente contemplado en el Pliego Particular y, simultáneamente, afirma que ese elemento debía incidir en la evaluación de la oferta seleccionada**.

Cuando esa consideración se confronta, además, con la existencia de una matriz de evaluación previamente establecida de **cien puntos**, adquiere entidad suficiente para configurar, cuanto menos, una **duda seria, objetiva y jurídicamente relevante acerca de la regularidad del método mediante el cual fueron comparadas las ofertas**.

Y esa duda resulta especialmente significativa cuando el elemento cuestionado puede haber incidido sobre el componente técnico, que representa **sesenta de los cien puntos totales**.

La cuestión, nuevamente, no consiste en afirmar anticipadamente que ASHIRA S.A. debió resultar adjudicataria. Consiste en determinar si el procedimiento mediante el cual se llegó a la adjudicación permite ser **reconstruido, controlado y contrastado con las reglas que regían la licitación**.

En esta instancia cautelar, la respuesta presenta elementos suficientes para justificar la preservación de la situación existente.

VI. 3. Motivación suficiente, controlabilidad y trazabilidad de la puntuación

Un tercer elemento que sustenta la verosimilitud del derecho se vincula con la **motivación del acto de adjudicación y la posibilidad efectiva de reconstruir la metodología mediante la cual se obtuvo el resultado final**.

El Decreto N.º 854/2026 afirma que VITSA obtuvo el mayor puntaje, pero no exterioriza, con el grado de detalle que permitiría un control directo, cuánto obtuvo cada oferente en cada uno de los rubros técnicos ni cómo se construyeron las diferencias que finalmente determinaron la posición relativa de las propuestas.

El acto remite, a esos efectos, a informes y dictámenes producidos durante el procedimiento.

La motivación por remisión no resulta, por sí misma, jurídicamente inadmisibile. Puede constituir una técnica válida de fundamentación cuando los antecedentes a los que se remite **integran efectivamente la decisión, son suficientemente precisos, permiten reconstruir el razonamiento administrativo y se encuentran disponibles para su conocimiento y control por los interesados.**

La situación es diferente cuando el acto administrativo se apoya sustancialmente en antecedentes que el oferente afectado no ha podido conocer oportunamente, precisamente cuando necesita examinarlos para ejercer su defensa.

La cuestión adquiere una dimensión adicional porque el propio Decreto reconoce que la recomendación de adjudicación fue adoptada **por mayoría.**

Si la decisión fue efectivamente mayoritaria, resulta jurídicamente relevante poder conocer el contenido de la deliberación y, en su caso, la existencia, alcance y fundamentos de eventuales posiciones discrepantes, especialmente cuando la puntuación técnica tuvo una incidencia decisiva en el resultado.

No se afirma con ello la existencia de una irregularidad que deba tenerse por demostrada en esta instancia. Lo que se señala es que **la imposibilidad actual de reconstruir adecuadamente la formación de la voluntad administrativa constituye, en sí misma, una circunstancia relevante para valorar la necesidad de preservar el estado de cosas hasta que dicha cuestión pueda ser debidamente examinada.**

Esta necesidad se intensifica si, como surge de los antecedentes, la diferencia económica entre VITSA y ASHIRA S.A. es relativamente reducida y la definición del procedimiento depende sustancialmente del componente técnico de **sesenta puntos**.

En tales condiciones, conocer cómo fueron asignados esos puntos, qué antecedentes fueron considerados, qué criterios concretos fueron aplicados y cómo se justificó la diferencia entre las propuestas no constituye una cuestión secundaria: **es el núcleo mismo del control de legalidad de la decisión de adjudicación**.

Por ello, la cuestión cautelar no exige determinar ahora quién debió obtener la mayor puntuación. Exige preservar la situación para que pueda verificarse **cómo se construyó la puntuación que condujo al resultado**.

VI. 4. La verosimilitud surge de la concurrencia de circunstancias objetivas, no de una mera discrepancia con el resultado

Resulta importante destacar que la apariencia de buen derecho invocada por esta parte **no se construye sobre una única circunstancia aislada**.

Surge de la concurrencia de distintos elementos documentados que, apreciados conjuntamente, presentan una conexión directa con las garantías que gobiernan todo procedimiento competitivo de contratación pública:

- la admisión de la oferta de ASHIRA S.A.;
- los pedidos oportunos de vista y copias de los antecedentes;
- las decisiones administrativas que limitaron inicialmente ese acceso;
- la existencia de un recurso pendiente al momento de producirse la adjudicación;

- la falta de acceso oportuno a la documentación necesaria para reconstruir la evaluación;
- la adopción de la recomendación por mayoría;
- la incidencia decisiva del componente técnico;
- la ausencia de exteriorización suficientemente detallada de la puntuación comparativa en el propio acto de adjudicación; y
- el reconocimiento expreso, por parte del propio Decreto N.º 854/2026, de que una prestación no expresamente establecida en el Pliego Particular debía ser valorada.

La apreciación conjunta de estos elementos permite sostener, con el grado de cognición propio de esta instancia, que **no estamos ante una mera disconformidad subjetiva con una decisión desfavorable, sino ante una controversia jurídicamente atendible respecto de las condiciones en que se desarrolló la evaluación y se conformó la voluntad administrativa.**

Y precisamente porque la cuestión requiere un examen más profundo de los antecedentes administrativos, resulta razonable que el acto cuestionado no continúe produciendo efectos irreversibles mientras ese examen permanece pendiente.

La cautela solicitada no requiere, por ello, que V.E. tenga por demostrada la ilegitimidad definitiva del Decreto. **Basta con que advierta que las objeciones formuladas presentan entidad suficiente para superar el umbral de una mera conjetura y justificar la conservación de la situación hasta que pueda realizarse el control correspondiente.**

VI. 5. Autosuficiencia de la pretensión cautelar

La presente petición cautelar satisface, asimismo, el requisito de **autosuficiencia** exigido para este tipo de tutela.

La apariencia de buen derecho, la urgencia y el peligro derivado de la demora se encuentran sustentados en documentación concreta que se acompaña, entre ella: **Decreto N.º 854/2026; Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Técnicas; antecedentes relativos a los pedidos de vista y copias; resolución que los rechazó; sus respectivas ratificaciones; poder especial; recurso interpuesto contra aquella decisión; nuevo pedido de vista formulado con posterioridad a la adjudicación; recurso deducido contra el Decreto N.º 854/2026 y demás constancias vinculadas con los expedientes administrativos relacionados.**

Existe, además, un aspecto particularmente relevante: **dos de los elementos centrales de la controversia surgen de la propia documentación emanada de la Administración.**

Por un lado, la existencia de una **matriz de evaluación de cien puntos**, con una incidencia sustancial del componente técnico. Por otro, el reconocimiento efectuado en el propio Decreto N.º 854/2026 de que determinada prestación no se encontraba expresamente establecida en el Pliego Particular y que, pese a ello, debía ser valorada.

No se trata, entonces, de construir la verosimilitud sobre afirmaciones unilaterales de mi representada, sino sobre **antecedentes documentales emanados del propio procedimiento administrativo y del acto de adjudicación cuya ejecución se pretende cautelarmente limitar.**

Por ello, la remisión del expediente administrativo completo **no constituye presupuesto indispensable para que V.E. pueda resolver la presente tutela cautelar**. Su remisión resulta, sí, necesaria y conveniente para profundizar posteriormente el control jurisdiccional, verificar integralmente el procedimiento, conocer el estado exacto de ejecución del contrato y determinar, con mayor amplitud de conocimiento, las circunstancias que rodearon la evaluación y adjudicación.

Pero la ausencia temporal de esos antecedentes no puede operar en perjuicio de quien precisamente solicita su exhibición y ha procurado acceder a ellos por las vías administrativas correspondientes.

VI. 6. Conclusión sobre la verosimilitud del derecho

En definitiva, los antecedentes actualmente disponibles permiten tener por configurada, con el grado de intensidad propio de esta etapa, una **verosimilitud del derecho suficiente para habilitar la tutela precautoria solicitada**.

ASHIRA S.A. no pretende obtener mediante esta medida una declaración anticipada sobre el fondo de la controversia. Solicita que, frente a circunstancias objetivas que comprometen prima facie la transparencia, previsibilidad, objetividad, defensa y controlabilidad del procedimiento de selección, **se impida que la ejecución del acto cuestionado avance hasta consolidar una situación cuya eventual reversión pueda resultar dificultosa o ilusoria**.

La cuestión de fondo deberá ser examinada con la amplitud cognoscitiva que corresponda, una vez incorporados y analizados integralmente los antecedentes administrativos. Pero esa circunstancia no impide —sino que justifica— la tutela

provisional cuando, como aquí ocurre, **existe una apariencia seria de afectación jurídica y el transcurso del tiempo puede transformar la controversia en un hecho consumado.**

La verosimilitud exigida por la ley se encuentra, por tanto, suficientemente acreditada.

VII. PELIGRO EN LA DEMORA. RIESGO CIERTO DE HECHO CONSUMADO

El peligro en la demora es **concreto, actual e inmediato.**

El Decreto N.º 854/2026 ya fue dictado; la adjudicación fue notificada; existe un recurso administrativo actualmente pendiente; y la propia Dirección de Compras informó que ya habría sido emitida y notificada la Orden de Compra.

Desde la notificación de dicha Orden comienza además a correr, conforme el Pliego, el plazo máximo de treinta días para que el adjudicatario comience a ejecutar la nueva contratación. **Ese plazo no representa aquí un margen de seguridad real, porque VITSA ya se encuentra prestando materialmente el servicio en Concordia.**

En una adjudicación ordinaria, la puesta en ejecución exigiría instalación de una base operativa; contratación y afectación de personal; incorporación y movilización de camiones; colocación de contenedores; coordinación de recorridos y horarios; implementación del sistema satelital y sustitución operativa del prestador anterior. **Aquí el riesgo es mayor: una parte sustancial de esa estructura material ya existe bajo la prestación que VITSA desarrolla actualmente,** de modo que el

nuevo contrato puede comenzar a producir efectos mediante una mera continuidad fáctica bajo un título jurídico diferente, seguida de certificaciones, facturación, pagos y ejecución continuada por cuatro años.

Por ello, una vez que la Municipalidad comience a **certificar, facturar, pagar o imputar la prestación preexistente al Decreto N.º 854/2026 y a la nueva Orden de Compra**, cada día de servicio consolidará el vínculo cuestionado y hará más compleja cualquier retroacción. La revisión judicial corre el riesgo de llegar cuando el cambio jurídico ya se haya consumado sin que hubiera existido siquiera una transición material visible que permitiera detenerlo.

Cada una de esas actuaciones aumenta progresivamente las consecuencias jurídicas, económicas, laborales y operativas de una eventual revisión posterior.

El riesgo, entonces, no radica únicamente en la eventual perfección jurídica del contrato. Consiste en que **su ejecución material transforme progresivamente en impracticable la recomposición de la legalidad**, aun cuando el recurso o la posterior acción judicial terminaran siendo favorables.

La jurisprudencia provincial explica que la razón de ser de estas medidas es impedir que el transcurso del proceso dé lugar a situaciones irreversibles o de costosa reversión y convierta a la sentencia definitiva en un remedio tardío.

VIII. LA “CARRERA POR FIRMAR LOS CONTRATOS”, EL HECHO CONSUMADO Y LA TUTELA EFECTIVA

La situación producida ha sido estudiada específicamente por la doctrina especializada en contratación pública.

Muratorio describe como una patología del sistema la denominada **“anómala celeridad”** o **“carrera por firmar los contratos”**, que se presenta cuando, luego de adjudicar, la Administración avanza rápidamente hacia la contratación y ejecución, reduciendo en los hechos la eficacia de los planteos impugnatorios.

El autor explica que ello genera el **“hecho consumado”**: celebrado y comenzado a ejecutar el contrato, cada día que transcurre disminuye la posibilidad material de invalidar eficazmente la adjudicación.⁵

La expresión no se utiliza aquí para atribuir una intención subjetiva a funcionario alguno. Describe objetivamente el riesgo que enfrenta el caso: **impugnación pendiente + Orden de Compra informada + prestador ya instalado y operando**. En este caso la situación es todavía más sensible porque no hace falta iniciar materialmente una operación nueva: alcanza con cambiar el título jurídico bajo el cual continúa una operación que ya existe.

El mismo trabajo destaca que distintos sistemas contemporáneos de contratación han acudido a períodos de espera y medidas suspensivas precisamente para preservar una revisión efectiva y evitar que la decisión cuestionada se transforme en irreversible.

Y explica que la suspensión impide que los efectos de una decisión aparentemente contraria a derecho se consoliden hasta volver imposible o extremadamente difícil retrotraer la situación.

⁵ MURATORIO, Jorge I., op. cit., apartado 4, “La falta de estadísticas, la demora en el llamado y posterior ‘anómala celeridad’ o ‘carrera por firmar el contrato’ en el procedimiento licitatorio”; versión acompañada, p. 7.

Ese principio encuentra recepción directa en nuestro derecho provincial a través del art. 27 de la Ley N.º 7.061: permitir una cautelar aun antes de encontrarse expedita la vía carecería de sentido si, precisamente durante el agotamiento de la instancia administrativa, pudiera consumarse la situación que una futura sentencia tendría que remediar.

La existencia de antecedentes vinculados con la **contratación directa anterior**, su actual revisión por parte del **Tribunal de Cuentas** y la denuncia penal mencionada como antecedente institucional **no permite —ni corresponde— inferir por sí misma la existencia de direccionamiento, connivencia, delito o responsabilidad alguna**, cuestiones que exceden por completo el objeto de la presente tutela cautelar y respecto de las cuales esta parte no pretende formular afirmaciones conclusivas.

Tampoco se pretende que V.E. utilice esos antecedentes como prueba de una supuesta ilegitimidad de la actual adjudicación. **La presente cautelar no necesita de esa inferencia para resultar procedente.**

La relevancia jurídica del contexto es otra y mucho más precisa: esos antecedentes constituyen **circunstancias objetivas preexistentes que justifican extremar el control de legalidad, transparencia, objetividad y trazabilidad respecto de un procedimiento posterior que tiene como resultado la adjudicación a la misma empresa que ya se encontraba prestando el servicio en virtud de una contratación directa.**

Dicho de otro modo, el contexto previo **no demuestra una irregularidad en la Licitación Pública N.º 47/2026; pero sí explica por qué las exigencias de control**

sobre la nueva contratación no pueden ser relativizadas y por qué resulta particularmente relevante que el procedimiento permita reconstruir, de manera objetiva, transparente y verificable, las razones que condujeron a su resultado.

En materia de contratación pública, la confianza en la regularidad del procedimiento no se satisface mediante la mera afirmación de que se cumplieron formalmente determinadas etapas. Cuando existen antecedentes administrativos previos que involucran al mismo objeto contractual y al mismo prestador, adquiere especial importancia que el nuevo procedimiento pueda ser **auditado ex post por los oferentes, por los órganos de control y, en su caso, por el Poder Judicial**, sin zonas opacas ni elementos decisivos que no puedan ser reconstruidos.

Y es precisamente en este punto donde el contexto previo adquiere relevancia cautelar.

Porque aun prescindiendo absolutamente de cualquier hipótesis de direccionamiento, existe una secuencia objetiva que merece ser examinada antes de permitir que la nueva contratación se consolide:

(i) VITSA ya era la prestadora del servicio en virtud de una contratación directa anterior;

(ii) dicha contratación constituye actualmente objeto de revisión por el órgano de control competente y se encuentra vinculada, además, con antecedentes institucionales que han dado lugar a una denuncia penal, sin que ello implique anticipar juicio alguno sobre su mérito;

- (iii) posteriormente se sustanció un procedimiento licitatorio destinado a establecer un vínculo contractual de mayor alcance y duración;
- (iv) la misma empresa que ya prestaba el servicio resultó finalmente adjudicataria;
- (v) durante el procedimiento, otro oferente admitido —ASHIRA S.A.— encontró obstáculos para acceder en forma efectiva y oportuna a documentación relevante para reconstruir la evaluación;
- (vi) el recurso interpuesto contra esa limitación de acceso permanecía pendiente al momento de producirse la adjudicación;
- (vii) la recomendación de adjudicación fue adoptada por mayoría;
- (viii) el componente técnico, de **sesenta puntos sobre un total de cien**, tuvo una incidencia determinante en la comparación;
- (ix) los antecedentes necesarios para auditar integralmente la asignación de esos puntos no fueron oportunamente puestos a disposición de ASHIRA S.A.; y
- (x) el propio Decreto N.º 854/2026 incorporó como elemento de valoración una prestación que reconoce como **no expresamente prevista en el Pliego Particular**, pero que, no obstante ello, consideró que debía ser ponderada.

Cada uno de estos elementos puede ser objeto de explicación y justificación administrativa. **Pero, considerados en conjunto, determinan que la adjudicación no pueda ser tratada como un acto aislado ni ejecutada como si ninguna cuestión relevante respecto de su regularidad hubiese sido planteada.**

La cuestión cautelar, por ello, **no exige formular ninguna hipótesis acerca de las motivaciones subjetivas de los funcionarios intervinientes ni atribuir intenciones a la Administración o al adjudicatario.** Basta con constatar que existe una serie de circunstancias objetivas que inciden directamente sobre la transparencia, controlabilidad y trazabilidad del procedimiento.

La diferencia es jurídicamente sustancial.

Esta parte **no sostiene que la adjudicación sea ilegítima porque VITSA hubiera sido previamente contratista directa.** Lo que se sostiene es que, **cuando el anterior prestador resulta nuevamente adjudicatario y, paralelamente, existen cuestionamientos concretos respecto de la forma en que se desarrolló la evaluación, el acceso a los antecedentes, la determinación de la puntuación técnica y la eventual consideración de elementos no expresamente previstos en el Pliego, adquiere particular importancia que la ejecución de la nueva contratación no se consolide antes de que esas cuestiones puedan ser efectivamente controladas.**

No se trata, entonces, de presumir una irregularidad a partir del resultado. Se trata de **evitar que el resultado se convierta en un hecho consumado antes de que pueda verificarse la regularidad del procedimiento que lo produjo.**

Esta distinción permite además preservar adecuadamente la presunción de legitimidad de los actos administrativos. La medida solicitada no parte de una declaración anticipada de ilegitimidad, sino de la constatación de que existen **cuestionamientos serios, documentados y jurídicamente relevantes,** cuya resolución requiere acceder y examinar antecedentes que todavía no han podido ser íntegramente auditados por la parte afectada.

La Administración conserva, naturalmente, la posibilidad de demostrar en la instancia correspondiente que todos los elementos fueron evaluados conforme al Pliego, que la puntuación fue correctamente asignada, que los criterios utilizados fueron jurídicamente admisibles y que la decisión se encuentra suficientemente motivada. **Pero precisamente porque esa demostración aún no ha podido ser realizada de manera completa, resulta razonable preservar la situación existente hasta que el control pueda efectivamente llevarse a cabo.**

El peligro que se procura evitar no es, por tanto, que VITSA continúe materialmente prestando el servicio —cuestión que deberá ser preservada por razones de continuidad del servicio público—, sino que **esa continuidad material sea utilizada para producir y consolidar los efectos jurídicos, económicos y contractuales del nuevo vínculo mientras permanece controvertida la legalidad del procedimiento que le dio origen.**

La secuencia adquiere especial relevancia porque la Administración se encuentra avanzando hacia la **Orden de Compra y demás actos de ejecución**, mientras permanece pendiente de resolución el recurso administrativo interpuesto por ASHIRA S.A. Si a ello se suma que la empresa adjudicataria ya se encuentra operativamente instalada y prestando el servicio, la posibilidad de que la nueva contratación se consolide de manera inmediata es concreta y no meramente hipotética.

Por ello, **el contexto previo no es utilizado como prueba de una conducta ilícita ni como fundamento autónomo de la cautelar.** Su función argumental es diferente: constituye un elemento contextual que, unido a las circunstancias propias y objetivamente verificables de la Licitación Pública N.º 47/2026, torna especialmente

relevante que la adjudicación sea sometida a un control efectivo **antes de que la sucesión de actos de ejecución transforme una decisión administrativa controvertida en una situación contractual consolidada y de difícil reversión.**

IX. INTERÉS PÚBLICO. LA MEDIDA NO PRETENDE INTERRUMPIR EL SERVICIO

Esta parte no desconoce que la recolección de residuos sólidos urbanos constituye un servicio esencial cuya **continuidad debe preservarse.**

Por ese motivo, no se pide que la ciudad de Concordia quede sin recolección ni que se suspenda el servicio que actualmente se presta.

ASHIRA no pretende alterar la continuidad material de la recolección. Lo que solicita es impedir que, mientras se revisa una adjudicación seriamente controvertida, **la prestación que VITSA ya desarrolla sea jurídicamente absorbida, certificada y pagada bajo un contrato de cuatro años cuya legalidad se encuentra impugnada.**

El interés público comprometido presenta, sin embargo, más de una dimensión.

Jorge I. Muratorio distingue con particular claridad entre un **interés público primario**, consistente en la necesidad colectiva de que la Administración contrate como legalmente corresponde, y un **interés público directo**, consistente en que cada contrato satisfaga efectivamente la necesidad concreta que constituye su objeto. Ambos deben armonizarse.⁶

⁶ MURATORIO, Jorge I., "La relevancia del interés público en la interpretación del contrato administrativo", en MURATORIO, Jorge I. (dir.), Temas de Contratación Pública, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2025, pp. 11-29, esp. apartado V, "Interés público primario, directo e indirecto".

En este caso, el interés público directo exige garantizar la recolección de residuos. Pero existe simultáneamente un interés público primario en que un contrato por cuatro años y por un valor inicial de **\$12.864.000.000** sea adjudicado y ejecutado con estricto respeto del Pliego, del principio de igualdad, de la objetividad de la comparación, del derecho de defensa y de la motivación.

El interés público no se identifica exclusivamente con ejecutar rápidamente el contrato. También comprende ejecutarlo válidamente.

La esencialidad del servicio no puede convertirse en **inmunidad frente al control de legalidad**. Precisamente porque el servicio debe continuar, la tutela debe concentrarse en impedir la consolidación del nuevo título contractual, preservando la operación material por los medios jurídicamente disponibles hasta que la impugnación pueda ser examinada de manera efectiva.

La propia jurisprudencia entrerriana ha señalado que la invocación del interés público debe ser **concreta y específica**, no genérica, y que ese interés se identifica primordialmente con que la Administración actúe conforme a derecho. En Melini Alvarez, luego de efectuar esa ponderación, la Cámara concluyó que debía prevalecer la solución destinada a evitar la consumación de daños antijurídicos y que la sentencia definitiva llegara tarde.

A. Art. 33 in fine y art. 84 de la Ley N.º 7.061

Tampoco existe impedimento derivado del último párrafo del art. 33 de la Ley N.º 7.061, que excluye medidas precautorias contra la Administración en los supuestos del art. 84.

El art. 84 contempla, entre otros casos, aquel en que la ejecución de una sentencia determine la **supresión o suspensión prolongada de un servicio público**.

Ese supuesto **no constituye el objeto ni el efecto necesario de la presente petición**.

ASHIRA S.A. no pide la supresión, paralización o suspensión prolongada de la recolección. Por el contrario, solicita expresamente que toda medida adoptada **preserve la continuidad ininterrumpida del servicio**.

Lo que se pretende cautelarmente es impedir una modificación ulterior y de dificultosa reversión en la **relación contractual y operativa derivada de la nueva adjudicación**, no privar a la población del servicio.

Y para el supuesto de que el estado de ejecución al momento de resolver impidiera conceder íntegramente la prohibición solicitada, se pide expresamente que V.E., en virtud del art. 30 de la misma Ley, adopte la medida alternativa o limitada que asegure simultáneamente **continuidad del servicio y eficacia de la revisión judicial**.

Ambos objetivos son jurídicamente compatibles.

X. URGENCIA. INFORME SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA CONTRATACIÓN

La urgencia descripta torna indispensable determinar, antes de una nueva modificación de la realidad, **el estado exacto de ejecución del vínculo adjudicado**.

Por ello, solicitamos que juntamente con la prohibición de innovar —o, subsidiariamente, con carácter interino hasta resolverla definitivamente— se ordene a

la Municipalidad informar dentro del plazo más breve que V.E. estime pertinente, y en lo posible dentro de **veinticuatro horas**: la fecha y hora de emisión y notificación de la Orden de Compra; la integración de la garantía de cumplimiento; **el régimen jurídico bajo el cual VITSA presta actualmente el servicio y la fecha prevista o efectiva para imputar esa prestación al nuevo contrato**; los actos realizados para coordinar o instrumentar la transición; las certificaciones, facturas u órdenes de pago emitidas o preparadas bajo el Decreto N.º 854/2026; y toda otra actuación de ampliación, continuidad o ejecución producida luego de la adjudicación.

Hasta tanto se produzca ese informe y pueda establecerse el estado cierto de la contratación, solicito se disponga **no imputar, certificar, facturar ni pagar bajo el nuevo contrato la prestación que VITSA desarrolla actualmente, ni ejecutar actos que consoliden jurídica o materialmente la adjudicación cuestionada**, sin afectar la continuidad del servicio público.

XI. REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Sin perjuicio de que la cautelar resulta autosuficiente con la prueba acompañada, corresponde que V.E. cuente con las actuaciones administrativas completas para el control ulterior de la cuestión.

Solicitamos que se requiera a la Municipalidad de Concordia la **remisión íntegra, en formato digital, con índice, foliatura, documentos asociados y metadatos disponibles**, del Expediente Compra Digital N.º 3401/2026, juntamente con los Expedientes Externos Nros. **1368194, 1368270, 1368555, 1369281 y 1369454**, y toda actuación vinculada.

En particular, deberá comprender el Acta de Apertura; las seis ofertas con sus anexos; el dictamen de la Comisión Evaluadora de fecha 17/08/2026; las intimaciones y subsanaciones posteriores; los Informes Técnicos Nros. 1 y 2 obrantes a fs. 271 y 272; el dictamen del 14/09/2026 obrante a fs. 276; la matriz íntegra de evaluación; las planillas y operaciones utilizadas para determinar los puntajes económicos y técnicos; actas de la Comisión; identificación de integrantes, votos, abstenciones y eventuales disidencias; documentación utilizada para ponderar antigüedad de flota, unidades adicionales, experiencia y Plan Operativo; documentación de VITSA relativa al compromiso sobre limpieza de microbasurales; todo antecedente mediante el cual se hubiera decidido ponderar dicha prestación; Orden de Compra; constancia de emisión y notificación; garantía de cumplimiento; y todos los actos posteriores dirigidos al inicio o ejecución del servicio.

Asimismo, por su relación directa con el peligro en la demora, solicito que se remitan o individualicen las actuaciones correspondientes a la contratación actualmente ejecutada por VITSA, incluyendo el **Decreto N.º 245/2026, el Convenio de Prestación de Servicios del 19/03/2026, sus anexos, eventuales prórrogas o modificaciones y las últimas certificaciones y órdenes de pago**, únicamente en cuanto resulte necesario para determinar bajo qué título se presta actualmente el servicio y cuándo se prevé la transición al contrato adjudicado por Decreto N.º 854/2026.

No se trata de un pedido exploratorio.

Son los documentos a los que el propio Decreto remite para fundar la adjudicación y aquellos cuya entrega fue requerida por ASHIRA antes de promover esta cautelar.

XII. PRUEBA DOCUMENTAL. AUTOSUFICIENCIA

Acompañamos como prueba documental el legajo correspondiente a la **Licitación Pública N.º 47/2026 — Expediente Compra Digital N.º 3401/2026**, actualizado al 25 de septiembre de 2026, que contiene las actuaciones, resoluciones, recursos, comunicaciones, cargos de Mesa de Entradas, poder especial, Decreto N.º 854/2026, publicación oficial, Pliego de Bases y Condiciones Particulares y Anexo Técnico, conforme índice que encabeza la documental.

Se acompaña asimismo, como documental complementaria, copia del **Convenio de Prestación de Servicios celebrado entre la Municipalidad de Concordia y VITSA SOLUCIONES AMBIENTALES S.A. el 19 de marzo de 2026**, con sus anexos, del que surge la prestación preexistente, su alcance territorial, precio inicial, vigencia y recursos afectados.

Asimismo, se acompaña como material doctrinario el trabajo del Dr. **Jorge I. Muratorio, “Impugnación de actos licitatorios”**, publicado en Revista de Derecho Público, Tomo II, “Poder Ejecutivo”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2021, pp. 237-281, así como el trabajo **“Los criterios de adjudicación de ofertas en la contratación pública”**, publicado en La Ley, 22 de junio de 2021, LA LEY 2021-D, pp. 31-41.

La documental acompañada resulta suficiente para acreditar *prima facie* los extremos esenciales de la cautelar: existencia del procedimiento; condición de oferente de ASHIRA; admisibilidad; reglas de evaluación; pedidos de acceso; actos

administrativos dictados; contenido de la adjudicación; reconocimiento relativo a microbasurales; recurso interpuesto; **existencia de una prestación previa y actualmente operativa de VITSA en las ocho zonas**; y proximidad de la imputación o continuidad de esa misma prestación bajo el nuevo título contractual.

La remisión del expediente completo solicitada en el apartado anterior se requiere **para profundizar el control y determinar el estado de ejecución, no para suplir una carencia probatoria de esta presentación.**

XIII. CONTRACAUTELA

Atento la naturaleza estrictamente conservatoria de la tutela solicitada, la entidad de los derechos comprometidos, la finalidad de preservar la utilidad de la jurisdicción y el hecho de que expresamente se procura evitar toda interrupción del servicio, **el Dr. ERNESTO OMAR ITTERMANN DI ZEO, ofrece la mas amplia caución juratoria** en los términos del art. 31 de la Ley N.º 7.061.

Para el supuesto de que V.E. estime necesaria una modalidad diferente, solicito sea fijada conforme criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La Ley N.º 7.061 atribuye al Tribunal la determinación de la fianza cuando la considere necesaria; asimismo, la jurisprudencia provincial ha admitido contracautelas personales en medidas de prohibición de innovar contra administraciones municipales.

XIV. HABILITACIÓN DE DÍAS Y HORAS

Atento al **carácter manifiestamente urgente de la tutela cautelar solicitada**, corresponde disponer la habilitación de días y horas inhábiles para la sustanciación, resolución, comunicación y efectivo cumplimiento de la medida. La urgencia no deriva

aquí de una mera invocación genérica del peligro en la demora, sino de la **conurrencia actual y objetiva de circunstancias que tornan susceptible de frustración la tutela judicial si su tratamiento quedara sujeto al curso ordinario de los tiempos procesales.**

En efecto, se encuentra informada la **emisión y notificación de la Orden de Compra**, acto que, conforme al régimen establecido en el Pliego, se encuentra directamente vinculado con el perfeccionamiento del vínculo contractual y con el inicio de su ejecución. Ello adquiere particular gravedad si se considera que permanece **pendiente de resolución la impugnación administrativa promovida por esta parte contra el acto de adjudicación**, de modo que la Administración se encuentra avanzando en la ejecución de una contratación cuya legalidad ha sido oportunamente cuestionada y cuyo control administrativo aún no se encuentra definitivamente agotado.

A ello se suma una circunstancia que torna especialmente intenso el peligro de que el transcurso del tiempo produzca un resultado de difícil o prácticamente imposible reversión: **VITSA SOLUCIONES AMBIENTALES S.A. ya se encuentra instalada y prestando materialmente el servicio de recolección de residuos sólidos urbanos en la ciudad**, circunstancia que permite que la contratación ahora adjudicada se proyecte inmediatamente sobre una estructura operativa ya existente, sin necesidad de una transición material significativa. En tales condiciones, la eventual ejecución del acto impugnado puede avanzar con una celeridad sustancialmente mayor que la que demandaría una contratación que requiriera una efectiva puesta en marcha, instalación de equipos, incorporación de personal o despliegue de infraestructura.

De este modo, **cada jornada que transcurra sin una intervención cautelar efectiva incrementa el riesgo de consolidación material y jurídica de la contratación cuestionada.** La eventual integración de la garantía, el perfeccionamiento contractual, el inicio de la prestación bajo el nuevo vínculo, la certificación de servicios, la emisión de facturas, los pagos y los restantes actos de ejecución pueden generar una sucesión de situaciones jurídicas y económicas que, una vez producidas, tornen sensiblemente más compleja —cuando no ilusoria— la reversión de sus efectos. No se trata, por tanto, de anticipar el resultado de la controversia, sino de **evitar que la ejecución del acto administrativo prive de eficacia práctica a la decisión judicial que deba recaer sobre su legalidad.**

La habilitación solicitada resulta, además, particularmente necesaria porque la medida perseguida no tiene por objeto alterar la continuidad del servicio público esencial involucrado. Por el contrario, su finalidad consiste precisamente en **preservar el statu quo material indispensable para que la prestación continúe con regularidad, evitando únicamente que durante el lapso necesario para que V.S. examine la pretensión cautelar se produzcan nuevos actos de ejecución que consoliden la contratación controvertida.** La urgencia, entonces, no se encuentra en conflicto con el interés público: procura compatibilizar la continuidad del servicio con la preservación de la posibilidad efectiva de control judicial.

En este marco, la habilitación de días y horas inhábiles constituye la herramienta procesal adecuada para impedir que los tiempos propios de la actividad jurisdiccional ordinaria resulten incompatibles con la dinámica temporal de los actos administrativos cuya suspensión se pretende. **La tutela cautelar perdería buena**

parte de su utilidad si su despacho se produjera cuando la contratación ya se encontrara sustancialmente ejecutada, pues ello importaría permitir que el transcurso del tiempo produzca precisamente aquel resultado que la medida procura evitar.

El **art. 31 de la Ley N.º 7.061** contempla expresamente la habilitación de tiempo cuando ello resulte necesario para asegurar el cumplimiento efectivo de la tutela precautoria. La disposición debe ser interpretada en consonancia con la propia naturaleza de las medidas cautelares: no basta con reconocer formalmente la procedencia de una tutela urgente si, por razón de los tiempos procesales, su decisión o ejecución sobreviene cuando el daño que se procura evitar ya se encuentra consumado o significativamente agravado.

Por todo ello, **solicitamos se habiliten días y horas inhábiles para la tramitación integral de la presente incidencia cautelar, comprendiendo dicha habilitación su tratamiento, sustanciación en cuanto corresponda, resolución, notificación, comunicación por los medios más expeditivos disponibles y efectivo cumplimiento**, facultándose asimismo la adopción de las medidas necesarias para asegurar que la decisión que V.E. eventualmente disponga pueda ser cumplida de manera inmediata y eficaz.

La habilitación solicitada no constituye una pretensión de obtener un tratamiento privilegiado de la controversia, sino una **exigencia instrumental de la tutela judicial efectiva frente a un riesgo temporal concreto**: que mientras se aguarda el transcurso de los plazos ordinarios, la contratación impugnada avance hasta

un punto en el cual la decisión cautelar llegue tardíamente y resulte incapaz de preservar aquello que justamente se procura proteger.

XV. RESERVA DEL CASO FEDERAL

Para el supuesto de que resulten definitivamente lesionadas las garantías de igualdad, defensa, debido proceso, propiedad, razonabilidad y tutela judicial efectiva reconocidas por los arts. **16, 17, 18, 28 y concordantes de la Constitución Nacional**, y por los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, dejo formulada **reserva del caso federal** en los términos del art. 14 de la Ley N.º 48.

Asimismo, se dejan expresamente invocados los arts. **13 y 65 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos**, en cuanto reconocen el acceso a información pública completa, adecuada y oportuna; la tutela judicial continua y efectiva; la inviolabilidad de la defensa; el principio de legalidad; la interdicción de la arbitrariedad; y el deber de motivación suficiente de los actos administrativos.

XVI. PETITORIO

Por todo lo expuesto, solicitamos:

1. **Nos tenga por presentado**, por parte en el carácter invocado, por acreditada la personería y por constituidos los domicilios denunciados.
2. **Se tenga por promovida medida cautelar autónoma de prohibición de innovar** contra la Municipalidad de Concordia, en los términos de los arts. 27, 29, 30, 31 y 33 inc. c) de la Ley N.º 7.061.
3. Con carácter urgente y sin audiencia ni conocimiento previo de la contraparte, se ordene a la Municipalidad de Concordia **abstenerse de**

realizar, disponer, autorizar o consentir actos que impliquen ejecutar o consolidar bajo el Decreto N.º 854/2026 y la nueva Orden de Compra la prestación que VITSA actualmente desarrolla en la ciudad, incluyendo su certificación, facturación, pago, ampliación, modificación o imputación al nuevo contrato, mientras se sustancia la impugnación administrativa pendiente y se preserve la posibilidad real de una revisión jurisdiccional efectiva.

4. Se disponga, hasta tanto se determine con precisión el estado actual de la contratación, **que la prestación existente no sea jurídicamente trasladada, imputada, certificada, facturada ni pagada bajo el nuevo contrato,** ni se realicen actos que consoliden la adjudicación cuestionada, debiendo preservarse la continuidad del servicio por los medios jurídicamente disponibles.

5. Para el supuesto de que al momento de resolver se hubiera iniciado alguna fase de ejecución, se disponga, conforme el art. 30 de la Ley N.º 7.061, **la medida alternativa, limitada o modulada que V.E. estime idónea para impedir una mayor consolidación de la situación controvertida, garantizando simultáneamente la continuidad ininterrumpida del servicio público de recolección.**

6. Se ordene a la Municipalidad de Concordia informar inmediatamente la fecha y hora de emisión y notificación de la Orden de Compra; acompañar copia íntegra de ésta y de su constancia de notificación; acreditar el estado de la garantía de cumplimiento contractual; **informar bajo qué régimen jurídico VITSA presta actualmente el servicio, la fecha**

prevista o efectiva de transición o imputación al nuevo contrato; e individualizar certificaciones, facturas, órdenes de pago y todos los actos cumplidos después del Decreto N.º 854/2026 destinados a su ejecución.

7. Se requiera la remisión íntegra del Expediente Compra Digital N.º 3401/2026, de los Expedientes Externos Nros. 1368194, 1368270, 1368555, 1369281 y 1369454, de la restante documentación individualizada en el apartado XI y, en lo pertinente para determinar el estado de ejecución, **de las actuaciones vinculadas con el Convenio de Prestación de Servicios vigente con VITSA y su eventual transición al nuevo contrato.**

8. Una vez cumplida la medida, se notifique a la **Municipalidad de Concordia** y se cite asimismo a **VITSA SOLUCIONES AMBIENTALES S.A.**, en el domicilio constituido en el expediente licitatorio, como tercero directamente interesado y beneficiario del acto de adjudicación, sin perjuicio de las facultades que le reconoce el art. 32 de la Ley N.º 7.061.

9. Se tenga por ofrecida **caución juratoria**, sin perjuicio de la contracautela que V.E. pudiera estimar pertinente.

10. Se tenga por acompañada la prueba documental y el material doctrinario individualizados; por formulada la reserva del caso federal; y por solicitada la **habilitación de días y horas inhábiles.**

11. Se mantenga la tutela cautelar hasta que recaiga decisión sobre la impugnación administrativa actualmente pendiente y, en caso de resultar adversa, **durante el plazo indispensable que V.E. determine para articular los remedios administrativos que correspondan y promover**

oportunamente la acción judicial principal, salvo modificación o cese de la cautelar por decisión del Tribunal.

12. Oportunamente, se provea lo solicitado con el alcance necesario para **preservar simultáneamente la continuidad del servicio público y la eficacia real del control de legalidad**.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.

DR. ERNESTO OMAR ITTERMANN DI ZEO

9199, T.º I, F.º 250, C.A.E.R.,

Dr. ADRIAN ESTEBAN BARSANTI

5463 Tomo I Folio 149 C.A.E.R.